

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

Nacrt

**PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O NIŠTETNOSTI
UGOVORA O KREDITU S MEĐUNARODNIM OBILJEŽJIMA SKLOPLJENIH U
REPUBLICI HRVATSKOJ S NEOVLAŠTENIM VJEROVNIKOM**

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

PRIJEDLOG ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O NIŠTETNOSTI UGOVORA O KREDITU S MEĐUNARODNIM OBILJEŽJIMA SKLOPLJENIH U REPUBLICI HRVATSKOJ S NEOVLAŠTENIM VJEROVNIKOM

I. USTAVNA OSNOVA ZA DONOŠENJE

Ustavna ocjena za donošenje predloženog Zakona sadržana je u odredbi članka 2. stavka 4. podstavka 1. Ustava Republike Hrvatske ("Narodne novine" broj 85/10. – pročišćeni tekst i 5/14. – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske).

II. OCJENA STANJA I OSNOVNA PITANJA KOJA SE UREĐUJU ZAKONOM, TE POSLJEDICE KOJE ĆE PROISTEĆI DONOŠENJEM ZAKONA

Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom¹ (dalje u tekstu: Zakon o ništetnosti) donesen je kako bi se sveobuhvatno uredio odnos stranaka koje su sklopili i koje sklapaju ugovor o kreditu s međunarodnim obilježjima. Taj je zakon prvenstveno usmjeren na ugovore koje su hrvatski građani sklapali sa stranim štedionicama koje nisu imale dozvolu za poslovanje na području Republike Hrvatske.

Najveći broj takvih ugovora sklopljen je u razdoblju od 2000. do 2010. godine, u vrijeme kada je Hrvatska mogla uvjetovati poslovanje stranih financijskih subjekata na svom području. U to vrijeme nije postojala adekvatna zaštita dužnika koji u tom poslovnom odnosu nisu bili u jednakom i ravnopravnom položaju prema vjerovniku. Iako je formalno-pravno postojala zaštita dužnika kroz članak 322. Zakona o obveznim odnosima², praksa hrvatskih sudova bila je takva da se kroz institut ništetnosti nije sankcioniralo nezakonito poslovanje financijskih

¹ Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom (NN 72/2017)

² Zakon o obveznim odnosima (NN 35/2005, 41/2008, 125/2011, 78/2015, 29/2018)

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

institucija³. Stanje se pokušalo popraviti Zakonom o potrošačkom kreditiranju⁴, posebno izmjenama i dopunama iz 2015.⁵ kojima su uvedeni članci 19.j i 19.k. Međutim, taj se zakon primjenjuje isključivo na potrošačke ugovore čija je vrijednost manja od 1.000.000,00 kuna. Dodatni problem s tim zakonom je i taj što nije bilo jasno primjenjuje li se retroaktivno ili ne; Ustavni sud Republike Hrvatske izrazio je stajalište da navedene odredbe imaju povratno djelovanje⁶, dok je Vrhovni sud Republike Hrvatske zaključio da nemaju.⁷ Tek se nedavno o toj retroaktivnoj primjeni javno očitovao predsjednik Vrhovnog suda Republike Hrvatske te obećao da će u najkraćem roku ukloniti navedenu neusklađenost dvaju najviših sudova, dajući pritom prednost stajalištu Ustavnog suda.⁸ Svemu tome valja pridodati oprečne i vrlo različite odluke koje su u pogledu ništetnosti ugovora o kreditu donosili (i koje donose) prvostupanjski i drugostupanjski sudovi, što dodatno povećava pravnu nesigurnost dužnika kao slabije stranke u tom kreditnom odnosu.

Imajući u vidu navedenu situaciju, cilj Zakona o ništetnosti bio je upravo taj da se na jasan način propišu kriteriji za utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu i posredno sankcioniraju vjerovnici koji su nezakonito poslovali na području Republike Hrvatske.

Presudom Suda Europske unije donesene u predmetu *Milivojević*⁹, Zakon o ništetnosti proglašen je protivnim pravu Unije, konkretno članku 56. Ugovora o funkcioniranju Europske unije¹⁰. Predlagatelj se ne slaže s tom odlukom zbog više razloga, a prvenstveno zbog toga što se od Hrvatske zahtjeva ostvarenje slobode pružanja usluga za vremensko razdoblje koje je prethodilo njenom ulasku u Europsku uniju, odnosno za vrijeme kada nije bila dužna

³ Predlagatelj želi u tom pogledu istaknuti da su hrvatski sudovi, posebno drugostupanjski sudovi i Vrhovni sud Republike Hrvatske, mogli proglasiti takve ugovore nemoralnim u smislu članka 322. Zakona o obveznim odnosima.

⁴ Zakon o potrošačkom kreditiranju (NN 75/2009, 112/2012, 143/2013, 147/2013, 09/2015, 78/2015, 102/2015, 52/2016)

⁵ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o potrošačkom kreditiranju (NN 102/2015)

⁶ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske Broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017., dostupno na: [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12580F9002C9D33/\\$FILE/U-I-4455-2015.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12580F9002C9D33/$FILE/U-I-4455-2015.pdf).

⁷ Zaključci sa sastanka predsjednika Građanskog odjela Vrhovnog suda Republike Hrvatske s predsjednicima građanskih odjela županijskih sudova održanog 11. i 12. travnja 2016. u Šibeniku, Broj: Su-IV-155/16, dostupno na: http://www.vsrh.hr/custompages/static/HRV/files/PravnaShvacanja-Zaključci/GO-zaključci/VSRH_GO_2016_Su_155-2016_2016-04-12_zaključci.pdf.

⁸ Snimka sjednice Hrvatskog sabora od 23. listopada 2019.; dostupno na: <https://www.sabor.hr/izvjesce-predsjednika-vrhovnog-suda-o-stanju-sudbene-vlasti-za-2018-podnositelj-predsjednik?t=111144&tid=208066>.

⁹ Presuda Suda Europske unije (drugo vijeće) od 14. veljače 2019., Anica Milivojević protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jagerberg-WolfsbergeGen, C-630/17, ECLI:EU:C:2019:123.

¹⁰ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Protokoli, Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije, Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007., Tablice ekvivalenata, Službeni list Europske unije, br. C 202/2016, str. 1-388.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

osigurati tu slobodu.¹¹ S time u vezi valja spomenuti i rješenje Suda Europske unije doneseno u predmetu *R. D. i A. D.*¹², u kojemu se isti sud u istovjetnim okolnostima proglasio nenadležnim za odlučivanje o prethodnom pitanju. Na temelju potonje odluke predlagatelj zaključuje da je Hrvatska ovlaštena samostalno odlučiti o valjanosti ugovora o kreditu sklopljenih prije njezina ulaska u Europsku uniju, uključujući utvrđenje njihove ništetnosti na temelju Zakona o ništetnosti.

Presuda *Milivojević* izazvala je oprečne odluke hrvatskih sudova. Ne želeći ulaziti u rasprave o opravdanosti, tumačenju i primjeni te presude u hrvatskoj sudskoj praksi, predlagatelj želi istaknuti da ni u kojem slučaju ne odustaje od namjere sankcioniranja svakog nezakonitog poslovanja financijskih institucija na području Republike Hrvatske.

Dakle, ovim se prijedlogom izmjena i dopuna želi uskladiti Zakona o ništetnosti s pravom Unije i proširiti njegovu primjenu na sve financijske subjekte koji su poslovali i koji posluju na području Republike Hrvatske.

Iz odluke Suda Europske unije proizlazi da se Zakonom o ništetnosti povrjeđuje sloboda pružanja usluga poduzetnicima s poslovnim nastanom izvan Republike Hrvatske, jer se tim subjektima uvjetuje pristup hrvatskom tržištu financijskih usluga dobivanjem odobrenja i na taj način čini manje privlačnim pristup tom tržištu.¹³ S tim u vezi valja dati određena pojašnjenja.

Predlagatelj prihvaća da se Zakon o ništetnosti ne primjenjuje na poduzetnike s poslovnim nastanom u Republici Hrvatskoj. Međutim, ne prihvaća da utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu dovodi do nedozvoljene diskriminacije stranih poduzetnika, posebno kada se uzme u obzir da je do sada taj zakon primjenjivan isključivo na ugovore sklopljene prije hrvatskog ulaska u Europsku uniju, u vrijeme kada je Hrvatska mogla samostalno predviđati ograničenja poslovanja stranih poduzetnika na njenom području. No, neovisno o tome, eventualno nejednako postupanje prema stranih i domaćih financijskih institucija uklonit će se predloženim izmjenama i dopunama.

U tom pogledu valja istaknuti da je nezakonito poslovanje financijskih institucija sa sjedištem izvan Republike Hrvatske bilo sankcionirano i prije donošenja Zakona o ništetnosti, i to

¹¹ U točki 64. presude *Milivojević* navodi se: “*Doista, u ovom se slučaju Zakonom o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima vjerovnicima sa sjedištem izvan Hrvatske uvjetuje pristup hrvatskom tržištu financijskih usluga dobivanjem odobrenja koje izdaje Hrvatska narodna banka i na taj način čini manje privlačnim pristup tom tržištu, čime se povređuje sloboda zajamčena člankom 56. UFEU-a.*” Pritom nije od značaja da je u konkretnom slučaju ugovor o kreditu zaključen i raskinut prije hrvatskog pristupanja Europskoj uniji, s obzirom na to da se radi o situaciji koja neovisno o tome nastavlja proizvoditi pravne učinke (vidi 43. presude *Milivojević*).

¹² Rješenje Suda (šesto vijeće) od 26. rujna 2019., *R. D. i A. D. protiv Raiffeisenbank St. Stefan-Jägerberg-Wolfsberge*Gen, C-277/19, ECLI:EU:C:2019:791.

¹³ Ibid. 9, točke 62. i 64. presude *Milivojević*.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

Zakonom o potrošačkom kreditiranju. Naime, izmjenama i dopunama toga zakona iz 2015. predviđeno je utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu sklopljenih s vjerovnikom koji nije imao dozvolu za poslovanje u Republici Hrvatskoj. U presudi *Milivojević*, Sud Europske unije pogrešno je utvrdio da se ugovori o kreditu sklopljeni sa subjektom koji nije imao potrebno odobrenje prije 2015. nisu mogli utvrditi ništetnima. Razlog za tu pogrešku je pogrešan navod Općinskog suda u Rijeci koji je uputio zahtjev za prethodni postupak¹⁴, koji je vjerojatno posljedica nejasne situacije primjenjuju li se odredbe toga zakona i na ugovore sklopljene prije stupanja na snagu Zakona o ništetnosti.

U odnosu na učinak odredbe članka 19.j Zakona o potrošačkom kreditiranju, valja ukazati na oprečne stavove Ustavnog suda Republike Hrvatske i Vrhovnog suda Republike Hrvatske. Prema Ustavnom sudu zakon ima kvazi-retroaktivni učinak te se primjenjuje na ugovore sklopljene prije njegova stupanja na snagu, dok prema Vrhovnom sudu nema tog učinka. U svojoj presudi Sud Europske unije nije uopće uzeo u obzir odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske, već je samo na temelju stajališta Vrhovnog suda Republike Hrvatske zaključio da se u Hrvatskoj provodila izravna diskriminacija stranih poduzetnika od njenog ulaska u Europsku uniju (1. srpnja 2013.) do stupanja na snagu Zakona o potrošačkom kreditiranju (30. rujna 2015.).¹⁵ To je utvrđenje potpuno pogrešno, s obzirom na to da odluke Ustavnog suda Republike Hrvatske djeluju *erga omnes* te stoga stavove izražene u tim odlukama moraju primijeniti svi hrvatski sudovi, uključujući i Vrhovni sud Republike Hrvatske.

Kada je riječ o domašaju dvaju zakona, Zakon o potrošačkom kreditiranju odnosi se samo na potrošačke ugovore, dok je primjena Zakona o ništetnosti šira. Potonji se zakon primjenjuje na sve vrste ugovora. Dakle, primjenjuje se na potrošačke ugovore čija vrijednost premašuje 1.000.000,00 kuna, kao i na ugovore koje su dužnici sklopili u okviru obavljanja svoje poslovne djelatnosti.

Predlagatelj želi zadržati široku primjenu prvotnog Zakona o ništetnosti neovisno o vrijednosti ugovora i neovisno o tome radi li se o potrošaču ili nekom drugom subjektu te, kako bi otklonio svaku sumnju u njegovu usklađenost s presudom *Milivojević*, istu još proširiti i na financijske subjekte koji posluju (ili su poslovali) na hrvatskom području, a pritom nemaju (ili nisu imali) tu sjedište.

¹⁴ Ibid. 9, točka 34. presude *Milivojević*

¹⁵ Ibid. 9, točka 62. presude *Milivojević* ("Stoga, budući da se Zakonom o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima uspostavlja derogativno uređenje za određene financijske usluge s obzirom na okolnost ima li pružatelj sjedište u državi članici različitoj od one u kojoj se pruža usluga, valja zaključiti da se do 30. rujna 2015. hrvatskim pravom provodila izravna diskriminacija prema vjerovnicima s poslovnim nastanom izvan Hrvatske, nakon kojeg je datuma ništetnost ugovora o kreditu sklopljenih s neovlaštenim vjerovnikom proširena na ugovore s vjerovnicima s poslovnim nastanom u toj državi članici.")

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

Valja imati u vidu da predviđanje primjene Zakona o ništetnosti i na poduzetnike sa sjedištem u Republici Hrvatskoj nije samo po sebi dovoljno. Naime, prema odluci Suda Europske unije, mjera prevladavajuće utječe na slobodno pružanje usluga te je stoga zabranjena, čak i ako se na jednak način primjenjuje na domaće i strane pružatelje usluga, kad je takve prirode da zabranjuje, otežava ili čini manje privlačnima djelatnosti pružatelja usluga koji ima poslovni nastan u drugoj državi članici u kojoj zakonito pruža istovrsne usluge.

Stoga predlagatelj predlaže rješenje koje neće negativno utjecati na slobodno pružanje usluga ili će utjecati u manjem obimu i koje će u svakom slučaju biti opravdano.

Predlagatelj može i prihvatiti da bi utvrđenje ništetnim ugovora o kreditu koje je sklopio vjerovnik sa sjedištem izvan Republike Hrvatske, a koji je nezakonito poslovao na njenom području, moglo negativno utjecati na slobodu pružanja usluga tih poduzetnika. Naime, predviđena mjera kojom bi se "sankcioniralo" te strane poduzetnike mogla bi im učiniti manje privlačnim hrvatsko financijsko tržište.

Međutim, i u tom slučaju, predlagatelj smatra da je takva mjera opravdana. Kako bi se ocijenila opravdanost te mjere, valja najprije objasniti koji se ciljevi žele postići Zakonom o ništetnosti, ispunjava li navedeni zakon važne razloge u općem interesu te, ako ih ispunjava, je li prikladan zajamčiti ostvarenje zadanih ciljeva i ne prekoračuje li ono što je nužno da bi ih se postiglo.

Prije razlaganja tih razloga, valja kratko navesti da je predlagatelj također ispitao mogućnost ograničenja Zakona o ništetnosti na ugovore sklopljene prije pristupanje Hrvatske Europskoj uniji, kada je Hrvatska mogla uvjetovati poslovanje stranih poduzetnika na njenom području izdavanjem posebne dozvole. S jedne strane, presuda *Milivojević* može se protumačiti tako da to ograničenje nije samo po sebi dovoljno, s obzirom na to da prema toj odluci situacija nastala sklapanjem ugovora o kreditu nastavlja proizvoditi pravne učinke, čak i ako je taj ugovor raskinut prije hrvatskog pristupanja Europskoj uniji.

S druge strane, valja spomenuti rješenje Europskog suda u slučaju R. D. i A. D.¹⁶ koje baca potpuno novo svjetlo na ugovore o kreditu sklopljene sa stranim štedionicama, sklopljene prije hrvatskog pristupanja Uniji. Iako ugovori o kreditu sklopljeni prije hrvatskog pristupanja Uniji nastavljaju proizvoditi pravne učinke i nakon samog pristupanja, u tom je rješenju Sud Europske unije jasno naveo da se u prethodnom postupku pred tim sudom, u kojemu se traži tumačenje prava Unije, ne može preispitati valjanost takvih ugovora na temelju elemenata koji su postojali na dan sklapanja tih ugovora, poput vjerovnikova odobrenja, provjere kreditne sposobnosti dužnikâ i informacija prije sklapanja ugovora koje im se trebaju pružiti,

¹⁶ Ibid. 12.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

kada su ugovori sklopljeni prije pristupanja Uniji.¹⁷ Drugim riječima, ne dolazi do primjene prava Europske unije kada se u postupku pred hrvatskim sudom ispituju okolnosti koje su nastale prije nego što je Hrvatska postala punopravna članica 1. srpnja 2013.

Budući da se na temelju Zakona o ništetnosti utvrđuje i ispituje postojanje odnosno nepostojanje određenih okolnosti isključivo u vrijeme sklapanja ugovora o kreditu, kada je riječ o ugovorima sklopljenih prije hrvatskog pristupanja Uniji, proizlazi da se pravo Unije ne primjenjuje na te ugovore. Stoga je eventualna diskriminacija stranih poduzetnika u vrijeme kada Hrvatska nije bila dužna primjenjivati pravo Unije dopuštena, i nepoštivanje posebnih uvjeta za poslovanje na njenom području kao što je primjerice zahtijevanje posebnog odobrenja, može biti osnova za utvrđenje ništavosti ugovora o kreditu koji su nastali kao rezultat takvog poslovanja.

Prvenstveni cilj Zakona o ništetnosti je pružiti zaštitu dužniku koji u kreditnom odnosu s vjerovnikom predstavlja slabiju stranu i gdje je jednakost i ravnopravnost stranaka znatno narušena.

Kada je riječ o kreditnom poslovanju, pravom Europske unije pružana je zaštita isključivo fizičkim osobama - potrošačima. Zakon o ništetnosti pruža širu zaštitu. Prema definiciji dužnika koja se predlaže, dužnik predstavlja svaku osobu, uključujući i pravnu, koja je u tom odnosu s davateljem kredita u znatno nepovoljnijem položaju.

Hoće li sud okvalificirati određenu fizičku ili pravnu osobu kao dužnik u smislu Zakona o ništetnosti ovisit će o okolnostima konkretnog slučaja. Kada se s obzirom na narav određene transakcije ne radi o odnosu potrošača i gospodarskog subjekta, određene okolnosti mogu ipak ukazati na to da je dužnik u znatno nepovoljnijem položaju od vjerovnika. Tu se prvenstveno misli na obrtnike, trgovce pojedince, osobe koje obavljaju samostalnu djelatnost, vode obiteljsko poljoprivredno gospodarstvo, pa čak i trgovačko društvo, kada je ta djelatnost u pravilu ograničena na jednog ili manji broj zaposlenika, te kada voditelj takve djelatnosti istovremeno nema većeg iskustva u kreditnom poslovanju i sl.

Daljnji cilj Zakona o ništetnosti je sankcioniranje subjekata koji su nezakonito poslovali na području Republike Hrvatske. Utvrđenje nezakonitosti poslovanja ovisi o okolnostima konkretnog slučaja. Mjerom utvrđenja ništavosti ugovora o kreditu ne sankcionira se svako nezakonito postupanje vjerovnika, već samo ono koje je dovelo do znatne povrede interesa javnog poretka.

Kada je riječ o poduzetnicima koji nisu imali posebno odobrenje za kreditno poslovanje na području Republike Hrvatske, valja navesti da nepostojanje tog odobrenja ne dovodi automatski do ništetnosti ugovora o kreditu. Nepostojanje odobrenja je samo jedno od

¹⁷ Ibid. 12, točka 30. rješenja *R. D. i A. D.*

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

elemenata koje sud mora uzeti u obzir prilikom ocjene težine nezakonitog poslovanja i njegovih posljedica. Primjerice, okolnosti da je ugovor o kreditu dogovaran s osobom koja nema za to potrebno obrazovanje, i/ili da je ugovor sklopljen na jeziku koji dužnik ne razumije, i/ili da prilikom sklapanja ugovora dužniku nisu pružene osnovne informacije koje su potrebne za preuzimanje obveze, i/ili su davane iskrivljene i netočne informacije, i/ili da prihod koji se namjerava ostvariti iz tog kreditnog posla nije prijavljen hrvatskim tijelima te je na taj način izbjegnuto njegovo oporezivanje, i/ili da je iznos kredita nezakonito isplaćen dužniku u gotovini, i/ili da je dužnik nezakonito prenio dobiveni iznos kredita preko državne granice su sve okolnosti koje upućuju na povredu interesa javnog poretka, povredu pravila financijske struke i općenito dobar ugled financijske struke.

Predlagatelj prihvaća da od ulaska u Europsku uniju Hrvatska ne može izdavanjem prethodnih odobrenja uvjetovati poslovanje stranih poduzetnika na njenom području. Stoga, nepostojanje posebnog odobrenja ne može biti razlog za utvrđenje ništetnosti ugovora o kreditu sklopljenih nakon 1. srpnja 2013. Međutim, svi ostali razlozi mogu biti osnova utvrđenje ništetnosti takvih ugovora, kada dovode do znatne povrede interesa javnog poretka.

Kada je riječ o povredi interesa javnog poretka, ništetnost ugovora o kreditu valja sagledati kao sankciju građanskog prava *suigeneris*. Predlagatelj je posebno osjetljiv na pitanje poštovanja pravnog poretka. Uloga Hrvatskog Sabora je pružiti prikladne instrumente hrvatskim sudovima koji su dužni osigurati poštivanje prava. Samo se na taj način može popraviti stanje koje je stvoreno odlukama hrvatskih sudova, prema kojima nezakonito i nemoralno poslovanje vjerovnika ne predstavlja razlog za ništetnost ugovora.

Praksa je pokazala da zakonske mogućnosti koje postoje u okviru Kaznenog zakona, Zakona o bankama, Zakona o financijskim institucijama, Hrvatske agencije za nadzor financijskih usluga, Ministarstva financija i dr. nisu polučila očekivane rezultate. Naime, iako je postojala i postoji mogućnost kažnjavanja subjekata koji su nezakonito poslovali na području Republike Hrvatske kaznenim, prekršajnim ili upravnim kaznama, ostaje činjenica da je veći dio nezakonitog poslovanja ostao nekažnjen.

Predlagatelj stoga smatra da će se predloženom mjerom - utvrđenjem ništetnosti ugovora o kreditu - postići cilj zaštite interesa javnog poretka. Naime, inicijativa za sankcioniranje nezakonitog poslovanja prenosi se na dužnika koji je sada izravno zainteresiran da se na vjerovnika primjeni takva mjera. Na taj način pojačat će se, s jedne strane, zaštita dužnika u neravnopravnom položaju prema neovlaštenom vjerovniku i, s druge strane, osigurati učinkovitost "sankcioniranja" subjekta koji je nezakonito poslovao na području Republike Hrvatske.

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

U odnosu na povratno djelovanje Zakona o ništetnosti predlagatelj upućuje na odluku Ustavnog suda Republike Hrvatske¹⁸ u kojoj se razmatralo povratno djelovanje članka 19.j i 19.k. Zakona o potrošačkom kreditiranju. U toj je odluci Ustavni sud naveo da retroaktivnosti nema ako se propis odnosi na pravne situacije koje su u tijeku i ako se primjenjuje na zatečene odnose koji se nastavljaju u budućnosti. Radi se o tzv. nepravoj ili kvazi-retroaktivnosti kod koje se novo pravno pravilo primjenjuje na odnose kreirane pravnim aktima ili poslovima nastalima prije njegova stupanja na snagu, ali su ti odnosi još uvijek pravno egzistentni odnosno u tijeku svoje realizacije. Kako bi potkrijepio svoje rasuđivanje, Ustavni sud pozvao se na praksu Suda Europske unije koja na osnovu teleološkog tumačenja iznimno dopušta kvazi-povratni učinak novoga pravnog pravila na zatečene pravne odnose pod bitnim uvjetom da se cilj mjere - zbog čije realizacije je "novo" pravo i usvojeno - ne bi ni mogao postići na drugi način. Povratno djelovanje ograničeno je načelom razmjernosti koje traži da je takvo povratno djelovanje nove zakonske mjere na slučajeve nastale prije njegova stupanja na snagu neophodno za postizanje željenoga cilja.¹⁹

Prema stajalištu Ustavnog suda Republike Hrvatske to znači da propisivanje povratnog djelovanja zakona mora biti izuzetno i opravdano s gledišta ustavnog načela zaštite javnog interesa za izmjenu nekog zakonskog režima odredbama povratnog značaja. Javni interes, shvaćen kao značajan društveni interes koji opravdava odnosno zahtijeva propisivanje povratnog djelovanja zakona, predstavlja Ustavom danu granicu ovlaštenja zakonodavca iz članka 90. stavka 5. Ustava RH. Prema tome, zakonska odredba kojoj je dano povratno djelovanje suglasna je s Ustavom, ako je takvo djelovanje propisa u javnom interesu odnosno ako se takvim djelovanjem propisa ostvaruju ciljevi koji imaju veći društveni značaj od pravne sigurnosti na koju su subjekti određenog pravnog odnosa računali.²⁰ Ugovori o kreditu obuhvaćeni Zakonom o ništetnosti imaju produljeno djelovanje. U tom se slučaju na to djelovanje mogu primijeniti odredbe novog zakonskog režima, ali samo na dio odnosa subjekata koji još nije okončan u trenutku stupanja na snagu novog zakona.²¹

Ciljevi koji se Zakonom o ništetnosti žele postići su legitimni.

S jedne strane, tim se zakonom želi pojačati zaštita dužnika koji su kao slabija strana ušli u kreditni odnos s vjerovnikom pod točno određenim uvjetima. Tu se prije svega misli na fizičke osobe - potrošače koji ne ispunjavaju uvjet iz članka 3. stavka 1. točke (a) Zakona o

¹⁸ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske (Broj: U-I-4455/2015 od 4. travnja 2017.); dostupno na: [https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12580F9002C9D33/\\$FILE/U-I-4455-2015.pdf](https://sljeme.usud.hr/Usud/Praksaw.nsf/C12570D30061CE54C12580F9002C9D33/$FILE/U-I-4455-2015.pdf)

¹⁹ Ibid. 18, točka 13. rješenja

²⁰ Ibid. 18, točka 13.1 rješenja

²¹ Ibid. 18, točka 14. rješenja

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

potrošačkom kreditiranju.²² Nadalje, Zakonom o ništetnosti pruža se zaštita fizičkim osobama koji se ne mogu smatrati potrošačima u smislu navedenog zakona, s obzirom na to da su s financijskom institucijom ušle u kreditni odnos kako bi financirali određeni poslovni pothvat, odnosno kada je kredit korišten u okviru gospodarske djelatnosti. U tom slučaju zakonom se postavljaju određeni kriteriji te se pruža zaštita samo onim fizičkim osobama gdje je jednakost i ravnopravnost stranaka znatno narušena. Pod istim uvjetima Zakonom o ništetnosti pruža se zaštita i pravnim osobama.

S druge strane, Zakonom o ništetnosti želi se sankcionirati subjekte koji su nezakonito poslovali na području Republike Hrvatske. Pritom, nezakonito poslovanje nije samo po sebi razlog utvrđenja ništetnosti ugovora koji su sklopljeni kao rezultat takvog poslovanja. Uvažavajući načelo razmjernosti, primjenom navedenog zakona može se utvrditi ništetnost samo onih ugovora o kreditu kojima je došlo do znatne povrede interesa javnog poretka.

Predlagatelj je ispitao postojanje legitimnih očekivanja neovlaštenih vjerovnika da će od dužnika naplatiti glavnice s ugovorenim kamatama, što im je donošenjem Zakona o ništetnosti uskraćeno, te zaključio da predloženom mjerom legitimna očekivanja nisu povrijeđena.

Kao prvo, Zakonom o ništetnosti sankcioniraju se vjerovnici koji su nezakonito poslovali na području Republike Hrvatske. Takvi se vjerovnici ne mogu s uspjehom pozvati na činjenicu da nisu očekivali da će određena mjera ipak biti predviđena za njihovo nezakonito poslovanje.

Kao drugo, mjera je u cijelosti proporcionalna. Naime, nakon što je ugovor o kreditu utvrđen ništetnim, vjerovnik i dalje ima pravo na povrat glavnice. Razlika je ta što je Zakonom o ništetnosti propisan poseban režim povrata primljenog na temelju ništetnog ugovora. U tom slučaju, vjerovnik nema pravo na naplatu očekivanih ugovornih ili zakonskih zatezanih kamata kao ni drugih troškova nastalih povodom sklapanja takvog ugovora. On ima pravo na povrat novca koji je dan na temelju ništetnog ugovora o kreditu uvećanog za zatezne kamate koje na taj iznos teku od dana pravomoćnosti sudske odluke kojom se utvrđuje ništetnost.

Predlagatelj smatra da takvom mjerom nisu nerazmjerno umanjena vlasnička prava neovlaštenih vjerovnika. Upravo suprotno, takvom mjerom uspostavljena je pravična ravnoteža između nezakonitog postupanja vjerovnika (za koje je utvrđeno da je bilo suprotno javnom interesu zaštite dužnika kao slabije stranke) i njegovih prava na temelju utvrđenja ništetnim ugovora, u smislu Zakona o ništetnosti.

²² Zakon o potrošačkom kreditiranju ne primjenjuje se na ugovore koji obuhvaćaju iznos kredita veći od 1.000.000,00 kuna.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

Radi svega navedenog predlagatelj predlaže da Hrvatski sabor usvoji predloženi Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom.

III. OCJENA I IZVORI POTREBNIH SREDSTAVA ZA PROVOĐENJE ZAKONA

Za provođenje ovoga Zakona nije potrebno osigurati dodatna sredstva u Državnom proračunu Republike Hrvatske

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

IV. TEKST PRIJEDLOGA ZAKONA O IZMJENAMA I DOPUNAMA ZAKONA O NIŠTETNOSTI UGOVORA O KREDITU S MEĐUNARODNIM OBILJEŽJIMA SKLOPLJENIH U REPUBLICI HRVATSKOJ S NEOVLAŠTENIM VJEROVNIKOM

Članak 1.

Naziv zakona mijenja se i glasi: “Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom”.

Članak 2.

U članku 1. stavcima 1. i 2. brišu se riječi “s međunarodnim obilježjem”, a iza riječi “dužnika” dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”.

Članak 3.

U članku 2. točke 1. i 2. mijenjaju se i glase:

– »dužnik u neravnopravnom položaju« označava fizičku ili pravnu osobu kojoj je ugovorom o kreditu iz stavka 1. članka 1. ovog zakona odobren kredit odnosno osobu koja je u korist osobe kojoj je odobren kredit sudjelovala kao sudužnik, založeni dužnik, založni sudužnik ili jamac, kada ta osoba ispunjava sljedeće uvjete; nalazi u neravnopravnom položaju prema neovlaštenom vjerovniku fizička osoba koju se može smatrati potrošačem, kako je to definirano posebnim zakonom. U drugim slučajevima, smatra se da se fizička ili pravna osoba nalazi u neravnopravnom položaju prema neovlaštenom vjerovniku kada okolnosti slučaja ukazuju da među njima postoji očiti nerazmjer znanja i iskustva u vezi s predmetnim kreditnim poslom, što je dovelo do povrede ravnopravnosti stranaka.

– »neovlašteni vjerovnik« označava fizičku ili pravnu osobu koja je ugovorom o kreditu odobrila kredit dužniku, kršeći pritom prisilne propise i moral društva. Smatra se da su prekršeni prisilni propisi ili moral društva u sljedećim slučajevima:

- ugovor o kreditu sklopljen je s vjerovnikom koji u vrijeme sklapanja tog ugovora nije imao potrebno odobrenje za tu vrstu djelatnosti,

- ugovor o kreditu sklopljen je s osobom koja nema za to potrebno obrazovanje,

- prije sklapanja ugovora o kreditu nije utvrđena kreditna sposobnost dužnika ili je ta sposobnost utvrđena protivno poslovnoj praksi ili zakonu,

- ugovor o kreditu sklopljen je na jeziku koji dužnik ne razumije,

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

- prilikom sklapanja ugovora o kreditu dužniku nisu pružene osnovne informacije koje su potrebne za preuzimanje obveze, i/ili su davane iskrivljene i netočne informacije,
- prihod koji se namjerava ostvariti iz tog kreditnog posla nije prijavljen hrvatskim tijelima te je na taj način izbjegnuto njegovo oporezivanje,
- da je iznos kredita nezakonito isplaćen dužniku u gotovini,
- da je dužnik nezakonito prenio dobiveni iznos kredita preko državne granice,
- prilikom sklapanja ugovora o kreditu vjerovnik je unaprijed znao ili je mogao znati da dužnik kojemu nije utvrđena kreditna sposobnost, ili je ta sposobnost utvrđena protivno poslovnoj praksi ili zakonu, ili je po vjerovniku krivotvorena, neće moći uredno izvršavati ugovornu obvezu, te ga je tako doveo u prekomjerno zaduženje i nemogućnost potpunog izvršenja svoje obveze, osim da vjerovnika namiruje isključivo iz založnog prava ili općenito imovine dužnika
- drugi slučajevi u kojima su nastupile okolnosti koje upućuju na povredu interesa javnog poretka, povredu pravila financijske struke i općenito dobar ugled financijske struke.

U točki 3. brišu se riječi “s međunarodnim obilježjem”, a iza riječi “dužniku” i “dužnik” dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”.

Iza točke 3. dodaje se točka 4. koja glasi:

- »mjesto sklapanja ugovora o kreditu« označava mjesto gdje su se ugovorne stranke sporazumjele o bitnim elementima ugovora o kreditu, neovisno o tome gdje je ugovor potpisan.

Članak 4.

U članku 3. stavku 1. brišu se riječi “s međunarodnim obilježjem”, a iza riječi “dužnika” dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”.

Članak 5.

U članku 6. stavcima 1. i 3. iza riječi “dužnika” i “dužnik” dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”.

Članak 6.

Članak 8. briše se.

Članak 7.

U članku 10. stavku 1. brišu se riječi “s međunarodnim obilježjem”.

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

U članku 10. stavcima 1. i 2. iza riječi “dužnika” dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”.

Članak 8.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Obrazloženje odredbi predloženog Zakona

Uz članke 1., 2., 4., 5, i 7.

Prijedlogom zakona o izmjenama i dopunama predlaže se proširiti primjena Zakona o ništetnosti na sve ugovore o kreditu sklopljene na području Republike Hrvatske, neovisno o tome imaju li međunarodna obilježja. Predloženim odredbama brišu se riječi “s međunarodnim obilježjem”, čime se usklađuje terminologija Zakona o ništetnosti s navedenim ciljem prijedloga.

Nadalje, predloženim izmjenama i dopunama suzuje se pojam dužnika, tako da sada obuhvaća samo fizičke i pravne osobe koje su u neravnopravnom položaju u odnosu na neovlaštenog vjerovnika. To je slučaj kada među njima postoji očiti nerazmjer znanja i iskustva u vezi s predmetnim kreditnim poslom, i kada taj nesrazmjer dovodi do povrede ravnopravnosti stranaka. Predloženim odredbama, iza riječi “dužnik/dužnika/dužniku”, dodaju se riječi “u neravnopravnom položaju”, čime se usklađuje terminologija Zakona o ništetnosti s navedenim ciljem prijedloga.

Uz članak 3.

Predloženim odredbama daju se nove definicije izraza “dužnika u neravnopravnom položaju” i “neovlaštenog vjerovnika”.

Također, predloženim odredbama uvodi se novi element, i to pojašnjava se izraz mjesto sklapanja ugovora o kreditu.

Uz članak 6.

Predloženom odredbom briše se članak kojim se uređuje nadležnost suda. To je pitanje riješeno drugim propisima te stoga nije potrebno zadržati odredbu istog sadržaja u Zakonu o ništetnosti.

Uz članak 8.

Ovom odredbom uređuje se stupanje Zakona na snagu.

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

V. TEKST ODREDBA VAŽEĆEG ZAKONA KOJE SE MIJENJAJU ODNOSNO DOPUNJUJU

Zakon o ništetnosti ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljenih u Republici Hrvatskoj s neovlaštenim vjerovnikom, NN 72/17.

Predmet Zakona

Članak 1.

(1) Ovaj Zakon se primjenjuje na ugovore o kreditu s međunarodnim obilježjem sklopljene u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika, osim na ugovore koje je kao dužnik sklopila:

- Republika Hrvatska ili jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave
- pravna osoba kojoj je na dan sklapanja ugovora vlasnik ili pretežit vlasnik Republika Hrvatska ili jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave
- pravna osoba koja je na dan sklapanja ugovora proračunski ili izvanproračunski korisnik državnog proračuna ili proračuna jedinica područne (regionalne) ili lokalne samouprave
- pravna osoba koja je na dan sklapanja ugovora veliki ili srednji poduzetnik u smislu zakona kojim se uređuje računovodstvo poduzetnika.

(2) Ovaj Zakon se primjenjuje i na druge pravne poslove sklopljene u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika koji su nastali kao posljedica ili se temelje na ugovoru o kreditu s međunarodnim obilježjem iz stavka 1. ovoga članka.

Značenje izraza

Članak 2.

U smislu ovoga Zakona izraz:

- »dužnik« označava fizičku ili pravnu osobu kojoj je ugovorom o kreditu s međunarodnim obilježjem odobren kredit odnosno osobu koja je u korist osobe kojoj je odobren kredit sudjelovala kao sudužnik, založeni dužnik, založni sudužnik ili jamac
- »neovlašteni vjerovnik« označava pravnu osobu koja je ugovorom o kreditu s međunarodnim obilježjem odobrila kredit dužniku, a na dan sklapanja ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjem ima upisano sjedište izvan Republike Hrvatske i nudi ili pruža usluge odobravanja kredita u Republici Hrvatskoj, iako za pružanje tih usluga ne ispunjava uvjete propisane posebnim propisom, odnosno ne raspolaže propisanim odobrenjima i/ili suglasnostima nadležnih tijela Republike Hrvatske

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

– »ugovor o kreditu s međunarodnim obilježjem« označava ugovor o kreditu, ugovor o zajmu ili drugi ugovor kojim je neovlašteni vjerovnik odobrio dužniku određeni iznos novčanih sredstava, a dužnik se obvezao plaćati ugovorene kamate i iskorišteni iznos novca vratiti u vrijeme i na način kako je ugovoreno.

Ništetnost ugovora o kreditu

Članak 3.

(1) Ugovori o kreditu s međunarodnim obilježjima sklopljeni u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika su ništetni.

(2) Iznimno od stavka 1. ovoga članka, ništetnost se ne može isticati ako je ugovor u cijelosti ispunjen.

Ništetnost drugih pravnih poslova

Članak 4.

Javnobilježnički akt sklopljen na osnovi ili u vezi s ništetnim ugovorom iz članka 3. ovoga Zakona je ništetan.

Obustava ovrhe

Članak 5.

Po pravomoćnosti presude o utvrđenju ništetnosti ugovora o kreditu ili po pravomoćnosti presude o utvrđenju ništetnosti javnobilježničkog akta utemeljenog na ništetnom ugovoru, ovršni postupak pokrenut protiv dužnika pred sudom ili pred Financijskom agencijom obustavlja se na prijedlog dužnika.

Zaštita od ovrhe

Članak 6.

(1) Ako se radi ostvarenja tražbine iz ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjima, u smislu ovog Zakona, vodi ovršni postupak protiv dužnika koji je podignuo tužbu radi utvrđenja ništetnosti ugovora o kreditu ili utvrđenja ništetnosti javnobilježničkog akta utemeljenog na ništetnom ugovoru, sud će, na prijedlog dužnika, odgoditi ovrhu do pravomoćnog okončanja postupka radi utvrđenja ništetnosti, ne ispitujući postojanje drugim zakonima propisanih pretpostavki o odgodi ovrhe na prijedlog ovršenika.

(2) U slučaju iz stavka 1. ovog članka ovrhovoditelj ne može uvjetovati odgodu ovrhe davanjem jamčevine.

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

(3) Prijedlog za odgodu ovrhe dužnik kao ovršenik može zatražiti neovisno o tome je li podnio prijedlog za odgodu ovrhe u ovršnom postupku koji je u tijeku na dan stupanja na snagu ovog Zakona.

Posljedice ništetnosti

Članak 7.

Svaka ugovorna strana dužna je vratiti drugoj sve ono što je primila na temelju ništetnog ugovora, a ako to nije moguće ili ako se narav onoga što je ispunjeno protivi vraćanju, treba se dati odgovarajuća naknada u novcu, prema cijenama u vrijeme donošenja sudske odluke.

Nadležnost

Članak 8.

(1) U sporovima koji nastanu u vezi ugovora o kreditu s međunarodnim obilježjem, u smislu ovog Zakona, dužnik može pokrenuti postupak protiv neovlaštenog vjerovnika bilo pred sudovima države u kojoj neovlašteni vjerovnik ima sjedište, ili, neovisno o sjedištu neovlaštenog vjerovnika, pred sudovima mjesta gdje dužnik ima prebivalište, odnosno sjedište.

(2) Neovlašteni vjerovnik, u smislu stavak 1. ovoga članka, može pokrenuti postupak protiv dužnika samo pred sudovima države u kojoj dužnik ima prebivalište, odnosno sjedište. Za ništetne ugovore u smislu ovoga Zakona, isključivo je mjerodavno pravo Republike Hrvatske, a sud će po tužbi za utvrđenje ništetnosti ugovora, ne ispitujući postojanje drugim zakonima propisanih pretpostavki o mjerodavnosti prava u odnosu na mjesto sklapanja ugovora, primijeniti ovaj Zakon.

PRIJELAZNE I ZAVRŠNE ODREDBE

Članak 9.

Ovaj Zakon ne utječe na dužnikova prava propisana posebnim zakonima ako su ona za njega povoljnija.

Članak 10.

(1) Ugovori o kreditu s međunarodnim obilježjima u smislu ovoga Zakona sklopljeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika ništetni su od trenutka njihova sklapanja s posljedicama iz članka 7. ovoga Zakona.

Zagreb, studeni 2019.

ZASTUPNIK MARIN ŠKIBOLA

(2) Pravni poslovi sklopljeni do dana stupanja na snagu ovoga Zakona u Republici Hrvatskoj između dužnika i neovlaštenih vjerovnika koji su nastali kao posljedica ili se temelje na ugovoru o kreditu s međunarodnim obilježjima iz članka 1. stavka 1. ovoga Zakona ništetni su od trenutka njihova sklapanja s posljedicama iz članka 7. ovoga Zakona.

Članak 11.

Ovaj Zakon stupa na snagu osmoga dana od dana objave u »Narodnim novinama«.

Zagreb, studeni 2019.